

Jogállami noteszlapok

VOSZ Szolnok, 2007.03.27.

Kolláth György

alkotmányjogász, az ELTE és a TF c. egyetemi docense

www.kollath.com, www.kollath.hu

A reál-szféra két lenyomata

- Szülővárosom meghívása meghat, egyben stimulál. Nincs egy hete, hogy Szolnokon előadtam mondókámat a modern alkotmányosság honi problémáiról. Most pedig módom van annak egy szűkített szegletéről, ugyanakkor a lényeg lényegéről beszélni. Izgalommal, ám örömmel jöttem, így köszöntöm Önöket, és köszönöm a meghívást. Plusz kihívást jelent, hogy Mészáros Tamás rektor úrral egy blokkban értelmezhetünk összefüggő dolgokat – a reál-szféra közgazdasági, illetőleg jogi lenyomatát.
- Nem volna meglepő, ha - kevés ellentmondással - ugyanannak a botnak a két végét mutatnánk fel. Meglátjuk, akár vita is jöhet. Egyetértünk úgysem itt és ma kell, hanem a dolgok, a forintra váltható közügyek közös, stratégiai előbbre vitelében.
- Apropos: stratégia, ez bajaink egyik fő oka, aktuális nehézsége. Jogi vonatkozásban bizonyosan: biztonságos, nívós, tervezhető, kiszámítható, az alap(jog)okat védő normatív rendet én nem látok. A másfél évtizede bebetonozódott, jóllakott és elidegenedett politikai osztály egymásnak sem partnere a stratégiai megújításban, bár szeret rá hivatkozni.

Nyusziból süni, átmenetiség

- Álságos hozzáállására egy erdei vicc utal. A ragadozók megtizedelik a nyulakat, azok a bölcs bagolytól kérnek tanácsot. Változzatok sünné! Nagyszerű, de hogyan? Én stratégiával foglalkozom, a taktika mások dolga.
- Pedig, ha a III. Magyar Köztársaság 1989. október 23-a óta - megannyi átmenetiséggel - beüzemelés alatt ketyegő alkotmányos szisztémáját egyetlen kifejezéssel kéne jellemezni, akkor az a (demokratikus) jogállamiság volna. Ha ez működik, jut előre általa más alkotmányos intézmény is. Ha ez ambivalens módon helybenjár, vagy csúszik visszafelé, akkor az a többit is lehúzza. Ez a tét, akár belátjuk és akarjuk, akár nem.
- 1989/90-ben azt gondoltuk, hogy a jogállamiság lesz a rendszerváltozás **szivárványa**: szép, színes, jó ránézni, új és különleges érték. Akkoriban még Gorbacsov is ilyesmiről álmodott, értekezett. 17 év múltán ugyanerről inkább már azt tartjuk, hogy a rendszerváltozás **délibábja** lett: olykor van, máskor nincsen, szerencse is kell hozzá, néha színtelen és a feje tetején áll, a Hortobágyon sem mindig látható, gyakran elérhetetlen, ill. megfoghatatlan.

Jogállam, diktatúra, anarchia

- 1) Bevezető szakmai közhely, leegyszerűsítve: egy adott országban vagy jogállamiság van és lesz, vagy marad, ill. jöhet valamiféle, pl. vallási köntösbe burkolózó a diktatúra, harmadikként pedig az anarchia, jelképesen Mad Max kora. Utóbbiban nincs szabály, csak erőviszony létezik, ember embernek a farkasa. Ázsiában sajátos félkemény vagy kőkemény politikai diktatúra piacgazdasággal megspékelve ad még választékot. Ám nincs 4-5-féle választék sem nagyban, sem kicsiben. Mi 89-ben – szerintem jól – választottunk, érdemes kitartani mellette. Ergo: nem lehetne olyan társadalmi alrendszer, ami juszta sem jogállami (pl. szociálpolitika, egészségügy, oktatásügy, választási rendszer, pártpolitika vagy sport). A jogállamiság: általános, alkotmányos fundamentum, majd minden mást determináló alapérték. Nem így pl. a pluralizmus: nem muszáj ui. itthon mindennek plurálisnak lennie, bár a piac, a verseny szabadsága erre ösztönöz és tendál. Ugyisint, nem muszáj mindennek demokratikusnak sem lennie, pl. a jogsértők megbüntetése aligha e szerint kívánatos. Pont.
- Fél órában – sőt, már csak 25 percbe – kevés sarokpont vázlata fér bele. Ezért a következők szerint tömöríték:

TÍZPARANCSOLAT, jogállami közhelyekből összeszedve

- a.) A (pártállami) diktatúra és a demokratikus jogállam lényegüket tekintve két külön világ.
- b.) A jogállamiság más alkotmányos értékekkel, minőségekkel összhangban, egymást erősítve éri el célját.
- c.) A jogállamiság tény és igény: már bizonyos szinten elért állapot és 100 %-osan soha nem kész, perfektt, lezárt helyzet. A jogállam evolúció, de nem revolúció.
- d.) A jogállam nem a jogászok, hanem a törvény uralmát jelenti –független igazságszolgáltatással a végponton.
- e.) A jogállam egy morális alapokra is épülő eszmény, mely a törvénytisztelet köré szerveződik, kifejezve, hogy a jogot be kell tartani és tartatni, viszont semmi más nem kötelező általánosan, csak a „törvény”.
- f.) A jogállamiság alfája és ómegája a biztonságos rend mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban. A jogállamiság döntően minőségi kategória, és nem mennyiségi mérlegelés végeredménye.
- g.) Egy jogállamban semmilyen cél nem szentesítheti az eszközt. Jogállamban nincs és nem is lehet politikailag vagy társadalmilag hasznos jogsértés.
- h.) A jogállam maga is sokrétű fogalom, belső összetevői pl. a jogbiztonságtól a normavilágosságon át a hatalommegosztás rendszerének tiszteletben tartásáig húzódnak.

Folyt. köv:

- i.) A jogállamiság az érdemi és az eljárási szabályok tiszteletét egyaránt igényli, sőt a korrekt jogértelmezés is ide sorolható. Jogállamban a jog: társadalom-szervező érték, ezért a társadalom egyes alrendszeinek működéséből (pl. egészségügy, oktatás, pénzvilág) sem számúzhető ez az elvi követelmény.
- j.) A magyarországi jogállamiság maga is „csatlakozott” az EU-hoz, s annak formálódó Alkotmányához, így a jogállamiságnak számos fontos európai, piacgazdasági, versenyjogi és emberi jogi összetevője, kihatása van.
- Következzék pár kiegészítő megjegyzés!
- A jogállam minősége, erősségi fokozata, beágyazottsága nem örökidejű, nem végleges, nem homogén. Nemzetközileg is többféle modellje, sőt hivatkozási módja lehet: kívülről is láthatóan más ez az USA-ban, és megint más Európában.
- Érték-elvűsége is legalább kétarcú. Lehet, hogy X helyen, Y időben, aktuálpolitikailag beérik ennyivel: lépésünkre, akciónkra immár, akár utólag is hozott módon törvény van, ergo az „törvényes”, és különben se kössék meg a politikai kezét. Én vitatom, hogy ennyi elég volna.

Kompország, jogalkotás

- Másik alapállás elvi és minőségi: a jogállam nem ok nélkül demokratikus, ergo minőségi, érték-elvű kategória, valódi korlát és mérce mindenféle (társadalmi-gazdasági-politikai) cselekvés számára.
- És ez nem hibája, hanem lényege, ettől az, ami. Kötött koordináta-rendszer, melyből kitörni szent cél okán is tilos. Sehol sem 100 %-osan beteljesült állapot a jogállam, hanem program is, útjelző, merre kell menni: tehát a cél+irány nem tetszőleges. Megvalósulása?
- Kompország vagyunk még mindig, igaz, kevés a 15 év, de mi most megtorpantunk, helyben járunk. L.pl. jogalkotás ezer baja, rossz törvénye, s a vele kárt okozó állam elkent felelőssége, a képviselők törvénytisztelete!
- 3) A jogállami kritériumok jelenléte kritikus mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban. X,Y jegyző jogsértő ellenállása turul-ügyben dermesztő. Sokan szolgálaiian megteszik, amit politikai részrehajlással elvárnak tőlük, ha nem akarnak repülni. A Btk. 225. § /Hivatali visszaélés/ holt norma, rossz példát bárki talál a környezetéből. A főhatósági szinten, mind a közigazgatási jogalkotásban, mind a hétköznapi joggyakorlat terén is rémes alany pl. az EüM: több félkész, erőszakos, aktuál-politikai akciójának, magyarázatának annyi köze van a joghoz, mint lónak a hátúszáshoz.

Helyben járás, Deák Ferenc

- Gondoljunk csak a vizitdíjas justizmordokra! Bírósági ambivalencia is tapasztalható a tárgyalóteremben, ha az ember jogállamiságra, mint élő normára hivatkoznék. A reakálás zöme: ne tessék ezzel jönni, nem itt hajtják végre az alkotmányt! Ritkábban ugyanakkor, pl. fővárosi közigazgatási perekben ellenben bátorítanak: tessék csak jogállami érveket mondani, anyagi jog az Alkotmány is. Többnyire: egy helyben járunk még.
- 4) A jogállamiság kapcsán gyakori 3 szélső megközelítés: a) hétköznapi csodavárás, b) részrehajló, maszek-értelmezés, majd az azt követő c) lekezelés és csüggedés. Valójában az arany középút a realitás: a jogállamiságnak ui. a feltétlen igazságosság nem immanens része! Közember, újságíró, politikus véli így: ami nonszensz, embertelen, igazságtalan, az semmiképpen nem jogállami. Ez sajna a legtöbbször, a jelenkori AB-gyakorlat tükrében: tévedés.
- Deák Ferenc híres mondása /Igazságot fenn, a Mennyben szolgáltatnak, itt, lent a Földön legfeljebb jogot!/, továbbá a boks-meccs példa ad szemléltetést: a bíró nincs bent a ringben, ő nem üt, csak pontoz és kihirdeti a döntést. Még le se nagyon léptet, bár olykor kellene. Ugyanakkor nem szakadhatna szét teljesen ennek hétköznapi és jogászodó, félős, felelősség-elhárító megközelítése.

Alkotmánybíróság= jogőr

- Így, ambivalensen dekáznia közhatóságnak, AB-nak, másnak sem szabadna: nem mondhatná(k), hogy még mindig kisebb baj ez vagy az. És azt sem, hogy egy agyrém justizmord csak szélső, végső helyzetben alkotmánysértő: ezek egyre kevésbé tarthatók.
- A jó jog ui. pont olyan egzakt valami, mint egy matek-képlet: nincs benne egy felesleges vessző sem. Hol van ma ilyen norma, és miért nincsen?! Ehhez képest az AB, mint jogőr: zömmel önhibáján kívül leértékelődött, a hétköznapiok valóságához szürkült, túlkonzolidálódott. Egy csupán a közhatalmi intézmények közül. Fakul, a nagy rendszerváltó elvekhez képest marginalizálódik, egy-két többségi döntése kudarc-kerülően felvizeződik.
- Elefánt-csont-toronyból nézve talán nem túl rossz a milió, s a jog teljesítménye, csak hogy versenyképességünk e téren is esik. A XXI. század e téren sincs kitalálva.
- Bihari Mihály elnöki erőfeszítései ígéretesek.

Alapjogok, tény és igény

- 5) Az alapjogokról, dióhéjban. Az Alkotmány 8. § /jogaink védelem az állam elsőrendű kötelessége/ = tetszhalott. Alig működik, elvitatható. Meglátjuk, mi jön ki ebből pl. a dupla járulék-alap, és az elvárt adó AB-döntésekor. Alapjogi étlap: első, második és harmadik generációs jogok volnának. Kikényszeríthetőségük kétes, belső osztályozásuk eshetőleges: alanyi jog, állami kötelezettség és államcél együtt és külön.
- 6) Lássuk a jogállamiság (JÁ) főbb összetevőit, majd a szerzett jogok lényegét és védelmét vizsgáljuk!
- 6.1 A JÁ.=egyféle gyűjtőfogalom is, ergo az alkotmányban szövegszerűen nem nevesített követelmények, garanciák foglalata is. Ilyen általános igény, követelmény lehet, hogy tilos a kollektív büntetés, avagy a joggal való visszaélés. Az államszervezet demokratikus működése teszi a jogállamot magát is demokratikussá, ergo a közhatalmi szervek a jog keretei közt működhetnek, jogilag szabályozott korlátok vannak. Az államot kell korlátozni jogainkért, s nem fordítva. Alkotmányos alapjog sérelme gyakran a jogállamiság sérelme is. A jogállam tény és igény, adott helyzet és program egyszerre.

Demokratikus legitimitáció

- A rendszerváltozás a legalitás talaján ment végbe. Ezt és következményeit figyelembe kell venni. Így pl. egy tvr. nem ab ovo alkotmányellenes. Az idő okán, önmagában nem alkotmányosértő a régi jog, e vonatkozásban egyféle korlátozott jogfolytonosság megvan.
- A jogállam az eljárási garanciák fontosságát jelenti, igényli. Alkotmányos jogállamban nincs az államnak mindenre eleve hatalma, befolyása, hiszen maga a közhatalom is korlátos. Am emiatt nem jogállami követelményként ún. anyagi igazság, az erkölcsi indokoltóság. A jogviszonyok igazságtalan eredménye önmagában nem érv a jogbiztonsággal szemben. Jogállamiság kell, főként a polgári, ill. a büntetőjogban. Ugyanez: a közig határozatok bírósági felülvizsgálata is! Alap-ismérve: az idő, a lezárt jogviszonyok tisztelete, plusz jogbiztonság, kiszámíthatóság, normavilágosság. Része, a hatalommegosztás, az alkotmányos szervek együttműködési kötelezettsége. Igénye a közhatalmi szervek demokratikus legitimitációja. Ilyen az ún. visszamenőleges, negatív jogalkotás tilalma is.
- Spéci esetben, akár lényeges eljárási hiba miatt is, közjogi érvénytelenség mondható ki. Kulcskérdés a 2/3-ad problematikája, a felhatalmazáshoz kötött rendelet-alkotás buktatói (Lásd: tüntetés-ellenes fővárosi rendelet megsemmisítése).

Szerzett jogok?!

- 6.2. A szerzett jogokról, alkotmánybírósági megközelítésben. Az újságokban, a nagypolitikában, de egyedi ügyek kapcsán is felmerült, hogy szabad-e az egykor pénzért vagy ingyen, X,Y,Z jogcímen biztosított szolgáltatásokat megszüntetni, ill. csökkenteni? Avagy azok a szerzett jog védett kategóriájába tartoznak, s ekként érinthetetlenek. Többségi tapasztalat: a mai közjog a fenti, első kérdésre igennel felel, tehát a legtöbb, tervezett, szociálpolitikai lépés kapcsán jogilag védett, szerzett jogi jogsérelem nem áll fenn. Tekintve, hogy a közbeszédben a „jogállamisággal ellentétes”, ill. „alkotmányellenes” kitétel, ill. megbélyegzés kezd általánossá válni, célszerű annak valódi tartalmát, vezér-elveit és kereteit az AB gyakorlata nyomán felvázolni. Az Alkotmánybíróság (AB) kb. az esetek felében más: sokkal differenciáltabb, többtényezős, a nyelvtani értelmezésen túlmutató, jogászibb döntéseket hoz és indokol meg, mint amit a szó hallatán ugyanerről a széles közvélemény gondol. Márpedig jogvita esetében az előbbi irányadó. Ez a blokk - némi kritikával - az AB gyakorlatából levezethető álláspont bemutatására vállalkozik.

Köteles-e állni a szavát az állam?

- Az etalonnak számító, a KJK-Kerszöv által 2003-ban kiadott alkotmány-kommentár ezt: a szerzett jogok védelmét mintegy 15 oldalon át az alkotmány 2. § (1) bekezdése: a demokratikus jogállamiság normájához köti és ekként tárgyalja. A jogállamiság egyik fő belső tartalma ui. a jogbiztonság, a kiszámíthatóság, az előreláthatóság, a bizalomvédelem. Mindez azonban sok további tényezőtől is függ: pl. attól, hogy alanyi jogként működő, bíróság előtt közvetlenül is kikényszeríthető jogosultságról van-e szó, avagy „ígérvények védelméről”, netán már konkrét jogviszonyokban megjelent jogosultságokról, melyeket tartós jogviszonyban fennállásuk ellenére kell az államnak tisztelnie, védenie.
- ***Hétköznapi megfogalmazásban a totálisan el nem dönthető kérdés: köteles-e az állam betartani a szavát? Válasz: politikailag, etikailag általában igen, de jogilag nem abszolút mértékben és módon. Az ui. attól függ!!*** Függ pl. még attól is, hogy egy gazdasági vagy egy civil szervezetnél tartós tagi kapcsolat van, mégsem jár örök időre annak alapján bármiféle kedvezmény, szolgáltatás: ergo e két dolog nincs jogilag feltétlenül összekötve. Alanyi jogon sokkal kevesebb „bóné” jár, mit amit az eufemisztikus „állami kötelezettség” kategória lefed. Megszorító reformot alkotmányosan csinálni érdemes és szabad, az ördög a részletekben van.

Határ: a jogbiztonság

- Nyugdíj, táppénz védett, aki azt (!) éveken át kényszer-tb-tagként előre kifizette, ő nem maradhat a bajban ellátás nélkül. A jogalkotó, ésszerű ok nélkül ebben redukáló-megszorító módon - az ún. Bokros-csomag (BCS) AB-felülvizsgálata óta nem avatkozhat bele. Emlékezzünk: Sólyom László szerint a BCS főbb céljai alkotmány-konform módon is elkészülhettek volna.
- Az AB szerint az ún. ígérvény-védelem sérelme önmagában nem alkotmányellenes, csak ha az állam e lépése egyben alapjogi sérelmet is okoz, avagy más alkotmányos rendelkezés sérelme állna be. Az AB szerint (főleg a tartós jogviszonyokban!) a körülmények lényeges megváltozása vezethet jogelvonásra, és itt már igencsak fontos, hogy mennyi időt kell alapul venni, és a várományokkal, ígérvényekkel szemben áll-a a jogosult anyagi szolgáltatása. Ha valaki 30 éven át fizette az X,Y-díjat, s érte akkor kapott valamit, más, mint az, hogy megtiszteltetésként térítésmentes vagy áron aluli szolgáltatást kapott. Ez utóbbi kvázi ajándék, a jogban pedig az ajándék ad absurdum még vissza is követelhető (de ahhoz a jogosult oldalán durva dolog az előfeltétel). Nincs egyenkaptafa.
- Az AB kifejti: a hosszú időn át fennálló jogviszonyokban nagy mértékű kockázat van a szabályalkotó részére (is), ezért nem lehet eltekinteni a körülmények lényeges változásától. Határ: a jogbiztonság.

Idő-tényező

- Az idő-tényező bejátszik az adó-változtatásoknál, sőt főleg ott. Lám: e fontos körben (kedvezmények) is mozoghat lefelé és felfelé az inga: alkotmányosan. Ám a térítéses szociális jogok terén nagyobb az alkotmányossági szigor, hiszen, mondja az AB a szociális rendszer (viszonylagos) stabilitása fontos érték és jogállami garancia.
- Idézet (kommentár 123. old.). „...a jogbiztonság és a szerzett jogok alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni 51/B1997. AB-hat.” Igaz ez, bár a védelmi szint biztosítása többszintű, számos esetben viszont az elvárt állami garancia-vállalás nem mutat összefüggést alkotmányos jog érvényesülésével. Csupán a jogbiztonság általános követelményét nem kerülheti meg még az állam sem. Az itt jelentkező (szerzett) jog az állam politikai hatalma és gazdasági hatalma, mint túlhatalom elé állít korlátot.
- A legtöbb esetben ergo fennállhatnak azok az okok és tényezők, amelyek a fenti, megszorító lépést indokolják. Azt vitatni helyességében, etikai és politikai metszeteiben lehet, de szerzett jogi alapon, alkotmányosan, ma jó eséllyel nem támadható.

Kiszámíthatóság - beszámíthatóság

- 7) Végül, most bizonyára kérdések, észrevételek jöjjenek, ám azok előtt szóljon szemléltetésül Sütő András intelme: *a törvény igazsága általános és hozzávetőleges, mint a katona-bakancs. A mi „jogtisztá” igazságunk sem sokkal különb.*
- Sütő fanyar állítása többszörösen igaz: nem csak az írott, sőt mindinkább immár az EU-ból besugárzó esetjog, hanem a tárgyalótermek jogának, döntéseinek élő hétköznapija is ilyen: ambivalens, véletlenszerű, és széttartó. Nyílik az olló: elvben sok mindenhez jogunk van, amihez érdemben nincs közünk.
- Jogi kiszámíthatóság: lassan már egy kis beszámíthatósággal is beérnénk.
- Köszönöm a figyelmet, várom a kérdést, az észrevételt.